Staatsblad
van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 2015

387

Besluit van 13 oktober 2015 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer (rendementseisen kolencentrales)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 2 juni 2015, nr. IENM/BSK-2015/92591, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, gedaan mede namens Onze Minister van Economische Zaken;
Gelet op richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (herschikking) (PbEU 2010, L 334) en op artikel 8.40 van de Wet milieubeheer;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 21 augustus 2015, nr. W14.15.0173/IV);
Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van, 12 oktober 2015, nr. IENM/BSK-2015/178022, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, uitgebracht mede namens Onze Minister van Economische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt als volgt gewijzigd.

A

Artikel 5.5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid vervalt.

2. Het derde lid wordt vernummerd tot tweede lid.

B

Na artikel 5.12 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5.12a

1. Voor de toepassing van dit artikel wordt onder «netto elektrisch rendement» verstaan: de aan het landelijk hoogspanningsnet, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel j, van de Elektriciteitswet 1998, geleverde elektriciteit gedeeld door de energie-inhoud van de ingezette brandstoffen.
2. In het geval van levering aan een warmtenet als bedoeld in artikel 1, onderdeel c, van de Warmtewet, wordt het netto elektrisch rendement, bedoeld in het eerste lid, wat betreft:
a. de energie-inhoud van de ingezette brandstoffen gecorrigeerd voor de energie-inhoud van de brandstoffen die additioneel worden gebruikt in verband met de warmtelevering, of
b. de elektriciteitslevering berekend door de aan het landelijk hoogspanningsnet geleverde elektriciteit te verhogen met de elektriciteitsderving als gevolg van de warmtelevering.
3. Het netto elektrisch rendement van een grote stookinstallatie die met steenkool of een combinatie van steenkool en een of meer andere brandstoffen wordt gestookt is ten minste 40,00%.
4. Het netto elektrisch rendement wordt bepaald over de laatste vijf jaar dat de stookinstallatie in bedrijf is geweest of, indien de stookinstallatie minder dan vijf jaar in bedrijf is, over de periode dat de stookinstallatie elektriciteit heeft geleverd aan het landelijk hoogspanningsnet met een minimum van een jaar.
5. Op verzoek van het bevoegd gezag overlegt degene die de inrichting drijft de gegevens over het netto elektrisch rendement van de stookinstallatie.

C

Artikel 5.14, eerste lid, komt te luiden:
1. In afwijking van artikel 5.12a, derde lid, is het netto elektrisch rendement van een grote stookinstallatie die met steenkool of een combinatie van steenkool en een of meer andere brandstoffen wordt gestookt, tot 1 juli 2017 ten minste 38,00%.

D

Na artikel 5.28 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 5.28a

1. Voor de toepassing van dit artikel wordt onder «netto elektrisch rendement» verstaan: de aan het landelijk hoogspanningsnet, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder j, van de Elektriciteitswet 1998, geleverde elektriciteit gedeeld door de energie-inhoud van de ingezette brandstoffen.
2. In het geval van levering aan een warmtenet als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Warmtewet, wordt het netto elektrisch rendement, bedoeld in het eerste lid, wat betreft:
a. de energie-inhoud van de ingezette brandstoffen gecorrigeerd voor de energie-inhoud van de brandstoffen die worden gebruikt in verband met de warmteproductie, of
b. de netto elektriciteitslevering berekend door de aan het landelijk hoogspanningsnet geleverde elektriciteit te verhogen met de elektriciteitsderving als gevolg van de warmtelevering.
3. Het netto elektrisch rendement van een afvalmeeverbrandingsinstallatie met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van 300 MW of meer die met steenkool of een combinatie van steenkool en een of meer andere brandstoffen wordt gestookt en die niet bestemd is voor het

drogen of behandelen van voorwerpen of materialen door middel van rechtstreeks contact met verbrandingsgas is ten minste 40,00%.

4. Het netto elektrisch rendement wordt bepaald over de laatste vijf jaar dat de stookinstallatie in bedrijf is geweest of, indien de afvalmeeverbrandingsinstallatie, bedoeld in het derde lid, minder dan vijf jaar in bedrijf is, over de periode dat de installatie elektriciteit heeft geleverd aan het landelijk hoogspanningsnet met een minimum van een jaar.

5. Op verzoek van het bevoegd gezag overlegt degene die de inrichting drijft de gegevens over het netto elektrisch rendement van de afvalmeeverbrandingsinstallatie.

Artikel 5.28b

In afwijking van artikel 5.28a, derde lid, is het netto elektrisch rendement van een afvalmeeverbrandingsinstallatie als bedoeld in dat lid, tot 1 juli 2017 ten minste 38,00%.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2016.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbijbehorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 13 oktober 2015

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

Uitgegeven de *tweede* november 2015

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

stb-2015-387
ISSN 0920 - 2064
's-Gravenhage 2015

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Aanleiding

Met deze wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) worden de algemene regels voor grote stookinstallaties geactualiseerd, met als doel minimum rendementseisen te stellen aan kolencentrales in Nederland. Op deze wijze wordt de minst duurzame kolengestookte elektriciteitsproductie in Nederland uitgefaseerd.

Hiermee wordt een nadere invulling gegeven aan internationale klimaat-, energie- en luchtkwaliteitsdoelen, zoals ook onderschreven met het Energieakkoord voor duurzame groei. Het Energieakkoord wil door middel van een gebalanceerd pakket aan maatregelen een impuls geven aan de economie en het realiseren van een energievoorziening in 2050 die volledig klimaatneutraal is.[1]

2. Inhoud

Dit wijzigingsbesluit legt rendementseisen op aan grote stookinstallaties die op steenkool of een combinatie van steenkool en andere brandstoffen, zoals biomassa, worden gestookt. Het netto elektrisch rendement loopt uiteen van 37% voor de oudste tot 46% voor de nieuwste grote stookinstallaties (kolencentrales) in Nederland.[2] De kolencentrales die in de jaren tachtig gebouwd zijn, hebben de laagste rendementen en zijn daarmee aan te merken als de centrales met de minst duurzame techniek en de hoogste uitstoot.

Het minimumrendement dat in dit besluit is bepaald is verbonden met de toepassing van het principe van de beste beschikbare techniek (BBT). Dit principe bewerkstelligt dat de op milieugebied best presterende installatie de norm bepaalt voor andere installaties. De EU-richtlijn industriële emissies[3] hanteert als algemeen beginsel onder meer dat de energie op doelmatige wijze wordt gebruikt. Het BBT-principe uit die richtlijn gaat ervan uit dat degene die de inrichting drijft zoveel als technisch en economisch mogelijk is de nadelige gevolgen voor het milieu beperkt. De minimum rendementseis van 40,00% van dit besluit komt overeen met de bovengrens van het netto elektrisch rendement voor bestaande kolencentrales, zoals opgenomen in de thans geldende Europese BBT-conclusies voor grote stookinstallaties.[4] Met de minimumeis van 40,00% wordt derhalve de ruimte die vanuit het BBT-principe wordt geboden om het primaire energiegebruik terug te dringen – langs de lijnen van het Energieakkoord – ten volle benut.

Een minimum rendementseis voor kolencentrales draagt niet alleen bij aan het verlagen van het primaire energiegebruik. Het levert ook een bijdrage aan een verlaging van emissies door kolencentrales van CO_2, NO_x, SO_2 en fijnstof in Nederland. De toepassing van de beste beschikbare techniek voor het voorkomen en verminderen van de uitstoot van deze stoffen is daarmee gegarandeerd, zodat bestaande uitzonde-

---

[1] Kamerstukken II 2012/13, 30 196, nr. 202 en Kamerstukken II 2013/14, 30 196, nrs. 252 en 255.
[2] Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN), 2014.
[3] Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (herschikking), PbEU 2010, L 334.
[4] Zie http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/BREF/lcp_bref_0706.pdf, pagina iv.

ringen voor NO_x-emissies voor enkele kolencentrales uit de jaren tachtig kunnen vervallen.

In de berekening van het elektrisch rendement wordt rekening gehouden met de eventuele levering van warmte door de centrale. De levering van warmte verhoogt het energetisch rendement van een centrale, maar het elektrisch rendement neemt er enigszins door af. Voor dit effect wordt daarom in de bepaling van het elektrische rendement een correctie uitgevoerd.

Voor deze wettelijke regeling zijn verschillende alternatieven overwogen. Nadat in het kader van het Energieakkoord is vastgesteld dat de invoering van een milieueis voor kolencentrales wenselijk is, is er gekeken naar invoering via de kolenbelasting, door middel van een eenmalige wijziging van het Activiteitenbesluit of een aparte formele wet.[5] De invoering van een gedifferentieerde kolenbelasting (meer belasting voor minder presterende kolencentrales) heeft als voornaamste bezwaar de verwachte lastenverzwaring voor de sector en geeft geen garantie op daadwerkelijk beter presterende kolencentrales. Invoering van een aparte CO_2-norm voor kolencentrales viel af, omdat op grond van de EU-richtlijn industriële emissies in de vergunning voor verbrandingseenheden die onder het Europese emissiehandelssysteem voor broeikasgassen (ETS)[6] vallen geen emissiegrenswaarden voor broeikasgassen mogen worden opgenomen. De invoering van een rendementseis door middel van een aparte formele wet is overwogen, maar past minder goed in het thans bestaande wettelijk stelsel. Artikel 8.40 van de Wet milieubeheer biedt een ruime grondslag om eisen te stellen aan inrichtingen. Voor stookinstallaties staan dergelijke eisen in het Activiteitenbesluit. Met deze maatregel kan derhalve worden aangesloten bij de bestaande milieuregels. Dit wijzigingsbesluit is daarom als minst belastende en snelst te realiseren alternatief te beschouwen.

Voor gascentrales wordt geen rendementeis ingevoerd. Gascentrales hebben een hoger elektrisch rendement en kennen dus een lager brandstofverbruik per geproduceerde hoeveelheid elektriciteit. Zo hebben nieuwe gascentrales van het Stoom- en Gascentrale (STEG)-type een rendement van ongeveer 58%.[7] Bovendien veroorzaken gascentrales per eenheid brandstof aanmerkelijk minder emissies dan kolencentrales. Gascentrales hebben daardoor een fors lagere uitstoot van broeikasgassen en luchtvervuiling dan kolencentrales. Cementovens en hoogovens hoeven niet te voldoen aan de voorschriften voor grote stookinstallaties (artikel 5.1 van het Activiteitenbesluit). Deze installaties gebruiken weliswaar eveneens steenkool, maar de processen zijn onvergelijkbaar met elektriciteitcentrales. Daarom worden zij niet betrokken in deze maatregel.

Door toekomstige ontwikkelingen in de toepassing van nieuwe technieken kan het elektrisch rendement van kolencentrales onder druk komen te staan, terwijl het gebruik van deze technieken wel gewenst is bij verdere verduurzaming en CO_2-reductie. Daarbij kan gedacht worden aan

[5] Kamerstukken II 2013/14, 30 196, nr. 252.
[6] Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (PbEU 2003, L275).
[7] Uitzondering op het hoge rendement van gascentrales is het rendement van gasturbines die voor piek- en noodsituaties worden ingezet. Deze installaties nemen een bijzondere positie in de markt in door de flexibiliteit die zij leveren. Zij worden alleen tijdens piekuren ingezet en moeten dan snel op gang komen, waardoor hun rendement relatief laag is. In verhouding tot kolencentrales hebben deze installaties per jaar een beperkte uitstoot van schadelijke stoffen.

CCS[8] (afvang en opslag van CO_2), intensiever (rest)warmtegebruik of een grotere inzet van biomassa. Deze technische maatregelen hebben hetzelfde achterliggende doel als de rendementseisen, namelijk de uitstoot van kolencentrales te verminderen, maar kunnen als neveneffect het elektrisch rendement verlagen. Daarom zal in 2018 een evaluatie plaatsvinden. Indien partijen, met het oog op de met het Energieakkoord gewenste verduurzaming van de energievoorziening, concreet investeren in CCS of andere technieken die het elektrische rendement van een kolencentrale doen afnemen, dan zal hiervoor een correctie plaatsvinden bij de berekening van dat elektrisch rendement.

3. Verhouding tot Europese regelgeving

Grote stookinstallaties dienen, mede ter uitvoering van de EU-richtlijn industriële emissies, zowel te voldoen aan vergunningvoorschriften op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht als aan de algemene regels van het Activiteitenbesluit. Daarnaast vallen grote stookinstallaties onder het Europese emissiehandelssysteem. Artikel 9 van de EU-richtlijn industriële emissies staat niet toe dat aan bedrijven die onder het emissiehandelssysteem vallen emissiegrenswaarden voor broeikasgassen worden opgelegd. Het tweede lid van dit artikel gaat ervan uit dat lidstaten voorschriften over energie-efficiëntie opleggen: *«Wat betreft de in bijlage I van Richtlijn 2003/87/EG genoemde activiteiten kunnen de lidstaten ervoor kiezen om geen voorschriften inzake energie-efficiëntie op te leggen voor verbrandingseenheden of andere eenheden die ter plaatse kooldioxide uitstoten.»*

Tot nu gebruikt Nederland deze ruimte om geen voorschriften met betrekking tot energie-efficiëntie op te leggen. Met dit besluit gaat Nederland kolencentrales wel dergelijke voorschriften opleggen om zo een extra impuls te geven aan schonere energieopwekking. Daarmee sluit Nederland aan bij het uitgangspunt van artikel 9, tweede lid van de EU-richtlijn industriële emissies.

Het stellen van voorschriften over energie-efficiëntie is ook op grond van het Europese mededingingsrecht toegestaan. Volgens jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie is een beperking van de mededinging die het gevolg is van een wettelijke regeling toegestaan als een dergelijke regeling daadwerkelijk beantwoordt aan de doelstellingen van algemeen belang die ter rechtvaardiging van de wettelijke regeling worden aangevoerd.[9] Door de invoering van rendementseisen voor kolencentrales werkt Nederland conform de doelen van het Energieakkoord concreet aan een schonere energieproductie. Deze milieudoelstelling sluit nauw aan bij het Europese milieubeleid. De winst van invoering van de rendementseisen is dat het primaire brandstofgebruik van kolencentrales afneemt door de hogere efficiëntienormen. Dit levert een directe milieuwinst per centrale op. ECN geeft aan dat zonder het Energieakkoord kolencentrales in Nederland gemiddeld 3,9 Mton meer CO_2 per jaar zouden uitstoten in de periode 2016-2021. Ook de concentraties NO_x, SO_2en fijnstof zouden zonder dit besluit hoger zijn.[10] Dit besluit is voorts niet discriminatoir omdat het voor alle in Nederland gevestigde kolencentrales geldt, ongeacht de nationaliteit van de eigenaar van desbetreffende centrales.

---

[8] CCS staat voor: Carbon Capture and Storage.
[9] Zie bijvoorbeeld HvJEG C 94/04 en C 202/04, 5 december 2006 (Cipolla).
[10] *Effecten versneld sluiten 5 oudste kolencentrales*, ECN, 2013.

4. Invoeringstermijn

De minister van Economische Zaken heeft op 3 juli 2014 de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen om per 1 juli 2017 een rendementseis van tenminste 40% op te leggen.

De rendementseisen op grote stookinstallaties worden als volgt ingevoerd: per 1 januari 2016 een netto elektrisch rendement van ten minste 38,00% en per 1 juli 2017 een netto elektrisch rendement van ten minste 40,00%. De invoering van een rendementseis in twee stappen geeft de energieproducenten enige tijd en houdt rekening met de contractuele verplichtingen ten aanzien van warmtelevering door de installaties.

Gelet op de tijdspanne tussen de melding van het voornemen en de invoeringsdatum van de minimum rendementseis van 40,00% – 3 jaar – is er sprake van een invoeringstermijn die de energieproducenten in staat stelt om in te spelen op de komende verplichtingen. Na het informeren van de Tweede Kamer heeft de Minister dit voornemen gedeeld met de betrokken exploitanten. Deze hebben tijdens het voortraject inspraak geleverd op de ontwerpwijziging maar daarbij geen bezwaren geuit tegen de invoeringstermijn.[11] Er is derhalve sprake van een redelijke invoeringstermijn van de in dit besluit vervatte maatregelen.

5. Effecten

5a. Milieu-effecten

Kolencentrales met een laag rendement wekken per eenheid brandstof relatief weinig elektriciteit op en stoten relatief veel emissies per eenheid brandstof uit.[12] Omwille van de milieuwinst worden rendementseisen gesteld en vervalt een uitzondering die een hogere uitstoot van SO_2 toestaat.

Tabel: Overzicht elektrische rendementen, gemiddelde uitstoot CO_2 en andere emissies, per generatie centrale (zonder meestook van biomassa, exclusief correctie warmtelevering). Bron: ECN, 2014

Generatie kolencentrale	Elektrisch rendement	Directe emissies per netto geproduceerde elektriciteit			
		CO_2-uitstoot (gram/kWh)	NO_x (mg/kWh)	SO_2 (mg/kWh)	Stof (PM10, mg/kWh)
Jaren ’80	37 – 39%	698 – 1.006	257 – 1.721	194 – 889	13 – 33
Jaren ’90	41 – 43%	626 – 932	131 – 1.103	73 – 737	4 – 13
Nieuw	46%	750	130 – 260	30 – 140	2 – 14

5b. Bedrijfseffecten

Dit besluit raakt de kolencentrales uit de jaren tachtig. Het is aan degenen die de inrichtingen drijven om te bepalen of ze de investeringen willen doen om aan de rendementseisen te voldoen, naar andere brandstoffen willen omschakelen, bijvoorbeeld biomassa, of dat ze besluiten om hun centrale te sluiten. De centrales uit de jaren tachtig bevinden zich tegen het einde van hun technische levensduur. Binnen nu en enkele jaren doen zich investeringsbeslissingen voor om de levensduur van de centrales te verlengen. De invoering van de rendementseisen sluit aan bij deze investeringcyclus.

[11] Zie paragraaf 7 van deze toelichting.
[12] Het Energieakkoord: Wat gaat het betekenen?, ECN september 2013, (https://www.ecn.nl/fileadmin/ecn/units/bs/Energieakkoord/Hoofddocument.pdf).

De maatregel is een alternatief voor de afspraak in het Energieakkoord over sluiting van oude kolencentrales. Dit is in goed overleg met ieder van de betrokken bedrijven zo gedaan. Er zullen daarom ook geen nalevingskosten – extra investeringen om aan de rendementseisen te kunnen voldoen – verbonden zijn aan dit besluit. De nalevingskosten worden daarmee de facto niet geëffectueerd.

Het rendement, de hoeveelheid gebruikte brandstoffen en de geleverde elektriciteit en warmte zijn commerciële gegevens die de energieproducenten nauwkeurig bijhouden. De hoeveelheid en het type ingezette brandstoffen worden al jaarlijks aan het bevoegd gezag gerapporteerd ter uitvoering van de EU-richtlijn industriële emissies (en de voorganger van die richtlijn, Richtlijn 2001/80 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties[13]). Informatie over de elektriciteitsproductie wordt per centrale verplicht geleverd aan de landelijke netbeheerder TenneT in het kader van programmaverantwoordelijkheid. Er worden als gevolg hiervan geen extra administratieve lasten voorzien.

5c. Effecten voor de consument

Invoering van de rendementseisen heeft mogelijk een geringe prijsstijging voor de consument tot gevolg wanneer exploitanten van kolencentrales als gevolg van de invoering van de rendementseisen besluiten hun centrales te sluiten. Een prijseffect is ook niet uit te sluiten als exploitanten van kolencentrales besluiten te voldoen aan de rendementseisen door investeringen te doen in hun centrales en deze investeringen door te berekenen aan de consument. In een onderzoek van ECN uit 2013 wordt uitgegaan van een stijging van de groothandelsprijs met 0,8% wanneer de jaren '80 kolencentrales in 2016 en 2017 buiten bedrijf worden gesteld. Het totale effect van de maatregelen in het Energieakkoord is echter dat de lasten voor huishoudens en bedrijven juist lager zijn dan ze zouden zijn op basis van eerder voorgenomen beleid. Per saldo is er sprake van een lastenverlichting van € 1,5 miljard in de periode 2014–2020 ten opzichte van het Regeerakkoord.[14]

6. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De bovenbeschreven aansluiting bij de investeringscyclus vergemakkelijkt de uitvoering door de energieproducenten. De verankering in het Activiteitenbesluit garandeert dat de kolencentrales die onder de norm presteren, niet op termijn zonder aanpassingen opnieuw in exploitatie worden genomen en garandeert dat eventuele nieuwe centrales altijd ten minste aan de geldende rendementseisen voldoen.

Gedeputeerde staten (ambtelijk ondersteund door de omgevingsdiensten) zijn reeds belast met het toezicht op de naleving van milieuvoorschriften in het Activiteitenbesluit en de vergunningen voor de tien kolencentrales in Nederland. Het toezicht op kolencentrales betreft geen nieuwe taak. Beoordeling van de naleving van de rendementseisen zal onderdeel worden van het reguliere toezicht. Ook voor bijvoorbeeld vergunningaanvragen dienen gegevens verstrekt te worden over het rendement van een centrale. Mocht er toch twijfel zijn, dan zal het bevoegd gezag eenmalig informatie opvragen bij de energieproducenten. Er worden daarom geen extra bestuurlijke lasten voorzien.

---

[13] Richtlijn 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties (PbEG 2011, L309).

[14] Kamerstukken II 2012/13, 30 196, nr. 202.

7. Inspraak

7a. Voortraject

Met de meest betrokken organisaties[15] bij het Energieakkoord is uitvoerig gesproken over de invulling van dit besluit. Vanwege de mededingingsaspecten zijn hierover ook informele gesprekken gevoerd met de Autoriteit Consument & Markt (ACM) en de Europese Commissie. De betrokken partijen bij het Energieakkoord onderschrijven de uitkomst van deze overleggen, namelijk de invoering van een rendementseis voor kolencentrales door middel van wijziging van het Activiteitenbesluit, in relatie tot de overige maatregelen die in het Energieakkoord staan.[16] De hoofdeigenaar van één kolencentrale onderschrijft de invoering van rendementseisen niet, maar heeft wel publiekelijk bevestigd te stoppen met het gebruik van steenkool of de centrale te sluiten.

In samenwerking met de meest betrokken organisaties bij het Energieakkoord alsmede experts van provincies en omgevingsdiensten is eind 2014 de ontwerpwijziging van het Activiteitenbesluit opgesteld. Op basis van hun reacties en informatie zijn de termen en definities voor omschrijving van het netto elektrisch rendement gekozen en zijn de rendementeisen gevalideerd. Daarnaast is de reikwijdte uitgebreid van grote stookinstallaties (paragraaf 5.1 Activiteitenbesluit) naar afvalmeeverbrandingsinstallaties (paragraaf 5.2 Activiteitenbesluit), omdat kolencentrales die afval meeverbranden onder die paragraaf vallen. Verder is in de toelichting het voornemen voor evaluatie van de rendementeisen opgenomen met een beschrijving op hoofdlijnen van de evaluatiepunten.

7b. Voorhang en voorpublicatie

Het ontwerpbesluit is voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer.[17] In het schriftelijk overleg over het ontwerpbesluit heeft de Tweede Kamer vragen gesteld en heeft de regering een nadere toelichting gegeven.[18]

Door veel fracties werd gevraagd of de oude kolencentrales daadwerkelijk sluiten als gevolg van de maatregel. De oorspronkelijke afspraak hierover in het Energieakkoord was wel zo concreet, maar die bleek in strijd met mededingingsregels en is daarom komen te vervallen. In de beantwoording is aangegeven dat het Activiteitenbesluit niet verplicht tot sluiting. Het eigenstandig doel van het besluit is de invoering van rendementseisen. De exploitanten van kolencentrales dienen zelf te bepalen op welke wijze ze de rendementseisen zullen naleven. Op basis van overleg met de betrokken bedrijven is de verwachting dat er geen investeringen in de modernisering van de oude kolengestookte installaties zullen plaatsvinden.

Daarnaast werd door veel fracties gevraagd naar de relatie van het voorliggende besluit met de vrijstelling van de kolenbelasting. Partijen verwezen hier naar de aangenomen motie Vos/Van Veldhoven, waarin gerefereerd wordt aan de oorspronkelijke afspraken uit het Energieakkoord.[19] In de beantwoording wordt aangegeven dat de koppeling met de kolenbelasting niet vervalt, hiervoor wordt nu aangesloten bij de voorliggende maatregel. Op de koppeling met de kolenbelasting wordt

[15] De energieproducenten, milieu-organisaties (Greenpeace, Natuur en Milieu) en VNO/NCW-MKBNederland.
[16] Kamerstukken II 2013/14, 30 196, nr. 252.
[17] Kamerstukken II 2014/15, 29 383, nr. 231.
[18] Kamerstukken II 2014/15, 30 196, nr. 234.
[19] Kamerstukken II 2014/15, 30 196, nr. 281.

toegezien door de Borgingscommissie van het Energieakkoord. Ook hebben enkele fracties gevraagd de rendementen vast te leggen met twee cijfers achter de komma. Deze suggestie is overgenomen.

Naar aanleiding van de voorpublicatie[20] zijn zienswijzen ingediend door Natuur & Milieu, Delta N.V., Maasvlakte CCS Project C.V. (ROAD), GDF SUEZ Energie Nederland N.V., N.V. Nuon Energy, Energie-Nederland en Eneco. Naast de hierboven vermelde opmerkingen, die ook in de zienswijzen terugkomen, zal naar aanleiding van de zienswijzen de evaluatie in 2018 in plaats van vijf jaar na inwerkingtreding worden uitgevoerd. De toelichting over de evaluatie is aangepast en verduidelijkt.

In het kader van de code interbestuurlijke verhoudingen zijn de provincies (IPO) geconsulteerd. IPO heeft aandacht gevraagd voor onvoorziene handhavingkosten als één of meer kolencentrales niet meewerken. Gezien de opstelling van de eigenaren van de kolencentrales worden echter geen risico's voor de provincies verwacht. Mocht handhaving toch nodig blijken, dan is dat onderdeel van de bestaande wettelijke taak van de provincies. Juridische risico's zullen naar verwachting slechts tot uiting komen in eventuele handhavingbesluiten, dergelijke risico's berusten daarom bij de provincies, waarbij de Rijksoverheid uiteraard beschikbaar is om zo nodig ondersteuning te geven.

8. Notificatie

Het ontwerpwijzigingsbesluit is op 19 mei 2015 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen (nummer 2015/0257/NL) ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende diensten van informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij Richtlijn 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217). De volgende bepalingen bevatten vermoedelijk technische voorschriften: artikel I, onderdelen B, C en D. De notificatie heeft niet geleid tot opmerkingen en heeft derhalve geen aanleiding gegeven om wijzigingen in het besluit aan te brengen.

Het ontwerpwijzigingsbesluit is niet aan de WTO gemeld, omdat het in dat kader geen significante gevolgen heeft.

9. Inwerkingtreding

De datum van inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit is 1 januari 2016. De beoogde datum van inwerkingtreding is een vast verandermoment. Het wijzigingsbesluit wordt ruim voor 1 januari 2016 in het Staatsblad gepubliceerd zodat de bedrijfsvoering erop kan worden aangepast.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A (wijziging artikel 5.5)

De emissies van stikstofoxiden door een grote stookinstallatie mogen de in het eerste lid genoemde emissiegrenswaarden niet overschrijden. In het tweede lid was een uitzondering gemaakt voor een bestaande grote stookinstallatie met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van

[20] Stcrt. 2015, nr. 300.

meer dan 300 MW die wordt gestookt met vaste brandstoffen en die niet aan de emissiegrenswaarden van het eerste lid kan voldoen. Deze uitzondering is nu vervallen omdat daarvan alleen door drie kolencentrales uit de jaren tachtig gebruik werd gemaakt. Als gevolg van de ingevoerde rendementseis zullen deze kolencentrales voldoen aan de in het eerste lid genoemde emissiegrenswaarden.

Onderdeel B (nieuw artikel 5.12a)

Met dit nieuwe artikel wordt in het derde lid een minimaal netto elektrisch rendement van 40,00% geïntroduceerd voor een grote stookinstallatie die met steenkool of een combinatie van steenkool en één of meer andere brandstoffen, zoals biomassa, wordt gestookt.

Het eerste lid bepaalt wat onder «netto elektrisch rendement» wordt verstaan: netto elektrisch rendement = netto elektriciteitslevering / brandstofinput.

De term «landelijk hoogspanningsnet» is ontleend aan artikel 1, eerste lid, onderdeel j, juncto artikel 10, eerste lid, van de Elektriciteitswet en omvat de netten die bestemd zijn voor transport van elektriciteit op een spanningsniveau van 110 kV of hoger en die als zodanig worden bedreven en landsgrensoverschrijdende netten met wisselstroom. Voor de berekening van het rendement zijn internationale meetnormen beschikbaar. Voor het thermisch rendement van de ketel bestaat NEN-EN 12952-15:2003 – Ketels met pijpen en hulpinstallaties – Deel 15: Acceptatieproeven. Voor het elektrisch rendement van de stoomturbine bestaat NEN-EN-IEC 60953-3:2002 – Regels voor thermische afnameproeven aan stoomturbines – Deel 3: Thermische proeven voor het verifiëren van de eigenschappen van vernieuwde stoomturbines.

Bij de bepaling van het rendement wordt rekening gehouden met eventuele warmtelevering. In het tweede lid, onderdeel a, wordt hiervoor aangesloten bij de correctieberekening op basis van een brandstoffactor warmte, zoals die in het kader van de Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP)-subsidieregeling[21] is toegepast: elektrisch rendement = netto elektriciteitslevering / brandstofinput – (warmtelevering x brandstoffactor warmte).

Tegelijkertijd wordt vanuit het oogpunt van consistentie in onderdeel b ook de rekenformule geïntroduceerd op basis van een vermogensverliesfactor warmte, zoals die in de praktijk wordt gebruikt (Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE+)): elektrisch rendement = netto elektriciteitslevering + (warmtelevering x vermogensverliesfactor warmte) / brandstof input.

Beide rekenmethoden leiden bij gelijke input tot vergelijkbare uitkomsten. Het begrip «warmtenet» is overgenomen uit artikel 1, onderdeel c, van de Warmtewet en is het geheel van tot elkaar behorende, met elkaar verbonden leidingen, bijbehorende installaties en overige hulpmiddelen dienstbaar aan het transport van warmte, behoudens voor zover deze leidingen, installaties en hulpmiddelen zijn gelegen in een gebouw of werk van een verbruiker of van een producent en strekken tot toe- of afvoer van warmte ten behoeve van dat gebouw of werk.

Het rendement wordt verder onder meer beïnvloed door het opstarten en stilleggen van de installatie en de belasting van de installatie (vollast of deellast). Deze bijzondere bedrijfsomstandigheden zeggen weinig over het daadwerkelijk rendement en mogen daarom niet doorslaggevend zijn bij

[21] Regeling subsidiebedragen milieukwaliteit elektriciteitsproductie 2005 (vervallen per 01.01.2007).

het bepalen van de naleving.[22] Daarom wordt het rendement gemiddeld over een periode van vijf jaar (vierde lid). Voor nieuw(ere) centrales die nog geen vijf jaar in bedrijf zijn, wordt het rendement bepaald over de periode dat aan het openbare net wordt geleverd met een minimum van een jaar. Testfasen worden daarbij niet meegerekend, want dat zijn bijzondere bedrijfsomstandigheden. Het vijfde lid geeft degene die de inrichting drijft de opdracht om op verzoek van het bevoegd gezag informatie over het netto elektrisch rendement te overleggen in het kader van het toezicht en de handhaving. Dit is eenmalige informatieverstrekking voor het geval het rendement niet bekend mocht zijn (bijvoorbeeld uit de vergunningaanvraag).

Onderdeel C (wijziging artikel 5.14)

In het eerste lid (nieuw) is het netto elektrisch rendement tot 1 juli 2017 op minimaal 38,00% gesteld. Dat percentage geldt tussen 1 januari 2016 en 1 juli 2017. Met ingang van 1 juli 2017 gaat het minimumpercentage van 40,00% zoals opgenomen in artikel 5.12a, derde lid, gelden. Het eerste lid (oud) is vervallen. Het betrof overgangsrecht dat tot 1 januari 2016 van kracht was en na inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit is uitgewerkt.

Onderdeel D (nieuwe artikelen 5.28a en 5.28b)

Kolencentrales die afval mee verbranden vallen onder paragraaf 5.2 van het Activiteitenbesluit over afvalverbrandings- en afvalmeeverbrandingsinstallaties. Om de rendementeisen ook te laten gelden voor kolencentrales die afval meeverbranden, zijn de artikelen 5.28a en 5.28b toegevoegd.

Hierin wordt dezelfde reikwijdte aangehouden als bij paragraaf 5.1 over grote stookinstallaties. Uitzonderingen daarop zijn dat de eisen gelden vanaf een capaciteit van 300 MW of meer en dat de eisen niet gelden voor hoogovens en cementovens. Dit laatste wordt uitgedrukt door de uitzondering van artikel 5.1, eerste lid, onderdeel a, van het Activiteitenbesluit te herhalen dat het drogen of behandelen van voorwerpen of materialen door middel van rechtstreeks contact met verbrandingsgas is uitgezonderd.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

[22] Zo ontstaat ook een situatie die vergelijkbaar wordt met het rendement dat in de BBT-conclusies voor grote stookinstallaties is opgenomen. Daarbij wordt ook een gelijkmatige belasting verondersteld.